



INDENRIGSMINISTERIET
KOMMUNALAFDELINGEN

Krim
Retshjælpen
Fiskergade 33-37
8000 Århus C

Dato: 20. januar 2000
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 1998/1220/147-21
Sagsbeh.: CHH

I brev af 1. oktober 1998 med bilag (j.nr. fm108-11-02) har Krim klaget til Indenrigsministeriet over, at Frederiksberg Kommunalbestyrelse har besluttet at stille krav om, at medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, kan fremvise en ren straffeattest for så vidt angår domme for volds- og berigelsesforbrydelser.

På kommunalbestyrelsens møde den 25. januar 1999 har kommunalbestyrelsen endvidere tiltrådt en indstilling fra magistraten om, at kravet om ren straffeattest i hjemmeplejen udvides til også at gælde for forbrydelser mod kønssædeligheden, samt at kravet om ren straffeattest, for så vidt angår domme for berigelseskriminalitet, vold og forbrydelser mod kønssædeligheden, også skal gælde ældreområdet som helhed, herunder plejehjemmene. Det blev endvidere besluttet, at der indføres tilsvarende regler om ren straffeattest for så vidt angår domme for vold og forbrydelser mod kønssædeligheden for ansættelse af personale, herunder vikarer, i børneinstitutioner, folkeskoler samt døgninstitutioner for psykisk udviklingshæmmede, på samme måde som i hjemmeplejen, men at der forlanges forevist straffeattest for de seneste 10 år mod 5 år for hjemmeplejen m.v.

Kommunalbestyrelsen vedtog den 25. januar 1999 tillige, at såfremt der i særlige tilfælde – efter en konkret vurdering i institutionen/afdelingen – ønskes ansættelse af en ansøger, der ifølge straffeattest er straffet for en af de omhandlede lovovertrædelser, forelægges spørgsmålet for magistraten til afgørelse.

Indenrigsministeriet har nu færdigbehandlet sagen.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutninger af 30. marts 1998 og 25. januar 1999 ikke er udtryk for, at der inddrages sagligt uvedkommende hensyn i ansættelsesskønnet for medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, for medarbejdere inden for ældreområdet som helhed og for medarbejdere i børneinstitutioner. Indenrigsministeriet er imidlertid mest tilbøjeligt til at mene, at Frederiksberg Kommunalbestyrelse med sine beslutninger har afskåret afvejningen af saglige kriterier i strid med den gældende retsgrundsætning om, at der skal ske ansættelse af den bedst kvalificerede. Indenrigsministeriet har på denne baggrund anmodet om at modtage underretning om, hvad der videre foretages i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

I brev af 4. februar 1998 til borgmester John Winther anmodede medlem af kommunalbestyrelsen, Leif Jensen, Dansk Folkeparti, om at der på dagsordenen for kommunalbestyrelsens møde den 16. februar 1998 blev optaget et forslag om, at der fremover ved ansættelse af kommunale hjemmehjælpere kræves ren straffeattest.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse oversendte på kommunalbestyrelsens møde den 16. februar 1998 Leif Jensens forslag til beslutning til magistraten og det sociale udvalg.

Af referat fra det sociale udvalgs møde den 23. februar 1998 fremgår følgende:

”Det sociale udvalg bad i sit møde den 12. januar Socialdirektoratet om en redegørelse vedr. lovligheden samt fordele og ulemper ved at forlange straffeattest forevist i forbindelse med ansættelse som hjemmehjælp. Endvidere ønskede Udvalget oplyst, hvor mange sager om kriminelle forhold overfor klienterne, der er anmeldt til politiet.

Med baggrund i en redegørelse fra maj 1993 har direktoratet revurderet spørgsmålet om lovligheden samt fordele og ulemper. Den ansættende myndighed vil umiddelbart kunne forlange den almindelige straffeattest, der dækker 5 år, forevist, mens den udvidede attest ikke vil kunne kræves ved ansættelse som hjemmehjælper.

Den eneste fordel ved brugen af straffeattest som et blandt flere ansættelseskriterier, vil efter direktoratets vurdering være en direkte tryghed for at ansøgeren ikke er straffet indenfor de seneste 5 år. I den udvidede sagsfremstilling peger direktoratet på en række praktiske og juridiske forhold, der taler i mod brugen af straffeattester.

I den udvidede sagsfremstilling beskrives proceduren forbundet med politianmeldelser. Proceduren bevirker, at der i Hjemmeplejen ikke sker en egentlig registrering af politianmeldte forhold. Det bemærkes samtidig, at en eventuel domfældelse over en hjemmehjælper for et forhold begået mod en borger i tjenesten, automatisk vil føre til afskedigelse. Afslutningsvis vurderer Hjemmeplejen, at man har under 10 tilfælde om året, hvor man hører om eller konkret ser en politianmeldelse mod en hjemmehjælper.”

Et flertal af socialudvalget indstillede på mødet den 23. februar 1998, at medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, kan fremvise straffeattest uden domme for volds- eller berigelsesforbrydelser, og at dette forslag fremsendes til magistraten som udvalgets forslag til besvarelse af beslutningsforslag fra Leif Jensen.

Det fremgår af referat fra Frederiksberg Kommunalbestyrelses møde den 30. marts 1998, at flertalsindstillingen fra socialudvalget – der den 23. marts 1998 var tiltrådt af et flertal i Magistraten - blev vedtaget med 20 stemmer mod 4 stemmer.

I klagen af 1. oktober 1998 til Indenrigsministeriet har Krim blandt andet anført følgende:

”Beslutningen truffet af kommunalbestyrelsen ved Frederiksberg Kommune er ikke lovlig:

En forvaltningsmyndighed er ved prøvelsen af, om ansøgere opfylder lovgivningens værdigheds- og vandelskrav, forpligtet til at foretage en *samlet individuel vurdering af alle relevante forhold hos de enkelte ansøgere*. Dette ses af praksis såvel ved Folketingets Ombudsmand som ved domstolene. Se f.eks. Højesterets afgørelse i sagen UfR. 1983.530 H.

I Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 og Indenrigsministeriets cirkulære nr. 109 af 20. maj 1963 er det reguleret, hvorledes oplysninger om udstået straf vægtes i tilfælde, hvor personer med tilførsler på deres straffeattest søger stillinger ved staten, amtskommuner og primærkommuner. Cirkulærene fortolker en række almindelige retsgrundsætninger. Cirkulærene har baggrund i betænkning nr. 239 fra 1959 ”afgivet af det af Justitsministeriet den 26. juli 1957 nedsatte udvalg til overvejelse af, i hvilket omfang personer, der har været i konflikt med straffelovgivningen, bør kunne opnå ansættelse ved stillinger under stat og kommune”.

Ifølge Cirkulærene skal der ved behandlingen af en ansøgning fra en straffet person foretages en samlet vurdering af pågældendes egnethed til det ansøgte. Vurderingen skal indeholde overvejelser om stillingens art, lovovertrædelsens art og omfang, tidspunktet for lovovertrædelsen, lovovertræderens alder og personlige forhold på gerningstidspunktet samt dennes aktuelle faglige og personlige kvalifikationer. I udtalelsen FOB. 1980.623. fandt Folketingets Ombudsmand, at Cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 måtte forstås således, at postvæsenet ikke burde udelukke en person fra ansættelse alene med den begrundelse, at pågældende var idømt en betinget fængselsstraf for berigelseskriminalitet, og at prøvetiden ikke endnu var udløbet. Postvæsenet var pligtig til at foretage en konkret vurdering af ansøgerens forhold. Folketingets Ombudsmand udtalte blandt andet, ”at det i hvert fald ikke på grundlag af straffeattesten kunne stille sig utvivlsomt” (side 630, 2. spalte), at den straf, som pågældende var idømt, burde føre til udelukkelse fra ansættelse. Afgørelsen er interessant, fordi ansøgeren er straffet for berigelseskriminalitet og under ansættelsen skulle omgås værdigenstande. Dette førte imidlertid ikke til, at postvæsenet kunne tilsidesætte dansk rets almindelige princip om, at stillingsansøgere ikke på forhånd må udelukkes fra at komme i betragtning til en stilling, blot fordi de har en kriminel fortid.

....

Det forekommer indlysende, at der (formentlig ofte) vil forekomme tilfælde, hvor en berigelses- eller voldsforbrydelse begået af en stillingsansøger kan være begået under sådanne omstændigheder, eller vil ligge så langt tilbage i tiden, at der ikke kan skønnes at være nogen forøget risiko for, at den pågældende ikke kan honorere kravene til stillingen som hjemmehjælper. Dertil kommer, at det offentlige har en almindelig interesse i, at tidligere straffede ikke henvises til kriminelle subkulturer men i videst muligt omfang integreres i samfundet på samme vilkår som andre borgere.”

I brev af 21. oktober 1998 anmodede Indenrigsministeriet Frederiksberg Kommunalbestyrelse om en udtalelse.

I brev af 3. februar 1999 til Indenrigsministeriet har Frederiksberg Kommune blandt andet anført følgende:

"I den anledning skal økonomidirektoratet som sekretariat for magistraten anføre følgende vedrørende de politiske beslutninger om rene straffeattester, idet det kan oplyses, at magistraten behandlede sagen på sit møde den 18. januar 1999.

På mødet den 16. februar 1998 oversendte kommunalbestyrelsen til det sociale udvalg og magistraten et forslag til beslutning fra kommunalbestyrelsesmedlem Leif Jensen, Dansk Folkeparti om, at der fremover ved ansættelse af hjemmehjælpere skulle kræves ren straffeattest.

På mødet i det sociale udvalg den 23. februar 1998 indstillede et flertal, at medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, skal kunne fremvise straffeattest uden domme for volds- og berigelsesforbrydelser. På magistratens møde den 23. marts 1998 kunne et flertal tiltræde flertalsindstillingen. I kommunalbestyrelsens møde den 30. marts 1998 blev flertalsindstillingen vedtaget med 20 stemmer mod 4 stemmer, idet et medlem var fraværende.

På kommunalbestyrelsens møde den 25. januar 1999 tiltrådte et flertal en indstilling fra magistraten om, at kravet om ren straffeattest i hjemmeplejen udvides til også at gælde forbrydelser mod kønssædeligheden, samt at kravet om ren straffeattest, for så vidt angår domme for berigelseskriminalitet, vold og forbrydelser mod kønssædeligheden, også skal gælde ældreområdet som helhed, herunder plejehjemmene.

Kommunalbestyrelsens flertal tiltrådte endvidere på mødet, at der indføres tilsvarende regler om ren straffeattest for så vidt angår domme for vold og forbrydelser mod kønssædeligheden for ansættelse af personale, herunder vikarer, i børneinstitutioner, herunder folkeskoler samt døgninstitutioner for psykisk udviklingshæmmede (tidligere § 112-institutioner) på samme måde som i hjemmeplejen, men at der forlanges den udvidede straffeattest for de seneste 10 år mod 5 år for hjemmeplejen m.v.

Kommunalbestyrelsens flertal vedtog endvidere, at såfremt der i særlige tilfælde – efter en konkret vurdering i institutionen/afdelingen – ønskes ansættelse af en ansøger, der ifølge straffeattest er straffet for en af de omhandlede lovovertrædelser, forelægges spørgsmålet for magistraten til afgørelse.

Baggrunden for kommunalbestyrelsens seneste beslutning er presseomtale af en række pædofilsager.

Om den retlige vurdering i forbindelse med Krim-klagesagen skal følgende udtales:

En offentlig myndighed skal ved ansættelse af personale alene varetage saglige hensyn, dvs. hensyn, som kan anses for saglige i relation til den pågældende stilling. ...

Ved valg mellem ansøgere, der opfylder grundlæggende kvalifikationskrav, gælder, at stillingen skal søges besat med den mest kvalificerede, jf. Forvaltningsret side 147. Det beror på den enkelte stilling, hvilke saglige kvalifikationskrav, der kan stilles.

Efter kommunens opfattelse, må det anses for lovligt at lægge vægt på, hvorvidt en ansøger til en ledig stilling i hjemmeplejen, hvor vedkommende skal arbejde alene i klientens hjem, er dømt for volds-, berigelsesforbrydelser eller forbrydelser mod kønssædeligheden. ...

Opmærksomheden henledes her specielt på, at der er tale om svage klienter, hvor det er af afgørende betydning, at klienterne kan føle sig trygge ved kommunens hjemmepleje. I mange tilfælde vil hjemmeplejen såvel

udføre personlig pleje som indkøb for klienten, og det er derfor relevant, at det i ansættelsessituationen indgår, hvorvidt en ansøger er straffet for volds- eller berigelsesforbrydelser samt forbrydelser mod kønssædeligheden.

Det bemærkes i den forbindelse, at det af den almindelige straffeattest, som kommunen stiller krav om skal være fri for volds- og berigelsesforbrydelser samt forbrydelser mod kønssædeligheden for så vidt angår hjemmeplejen, kun fremgår, hvorvidt der er tale om kriminelle forhold inden for de seneste 5 år. Er der tale om ældre kriminelle forhold, fremgår dette ikke af den almindelige straffeattest ifølge Justitsministeriets politikontor.

Efter den forvaltningsretlige retsgrundsætning om "skøn under regel", må en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt ikke udarbejde interne regler, som udtømmende opregner de kriterier, der skal indgå i skønsvurderingen, hvorefter at lovlige kriterier afskæres fra at blive taget i betragtning i det enkelte tilfælde, jf. Forvaltningsret, side 246.

Hertil bemærkes, at kommunalbestyrelsen ikke generelt har stillet krav om ren straffeattest fra ansøgere til alle ledige kommunale stillinger, og at beslutningen af 30. marts 1998 samt beslutningen af 25. januar 1999 er begrænset til dels særlige stillingskategorier (daglig tilknytning til klienter, beboere og elever m.v.) og dels til særlige relevante former for kriminalitet set i forhold til stillingsindholdet.

Der er således ikke tale om, at en ansøger til en ledig stilling i hjemmeplejen, der er straffet for anden kriminalitet end volds- og berigelseskriminalitet, samt forbrydelser mod kønssædeligheden (inden for de seneste 5 år), vil være afskåret fra at komme i betragtning.

Det antages, at hvis der til en stilling foreligger et meget stort antal kvalificerede ansøgere, kan udgangspunktet om, at der skal foretages en konkret bedømmelse af hver enkelt ansøgers kvalifikationer i forhold til den ledige stilling, formodentlig fraviges i et vist omfang, jf. Forvaltningsret, side 148.

Hjemmeplejen har telefonisk oplyst, at der er ansat ca. 600 hjemmehjælpere i Frederiksberg Kommune, og der er erfaringsmæssigt stor udskiftning blandt de ansatte. Der kommer herudover et relativt stort antal uopfordrede ansøgninger skønsmæssigt ca. 200 på årsplan.

Der kan til illustration heraf omtales dommen i UfR 1993, 307, hvor Højesteret ikke fandt grundlag for at kritisere, at Storkøbenhavns Hyrevognsnævn ved den første frasortering af et stort antal ansøgere om hyrevognsbetjallinger havde lagt vægt på kriterierne årligt indkørte beløb og anciennitet.

Hensynet til den administrative behandling af et stort antal ansøgninger kan således i et vist omfang fravige forbudet mod "skøn under regel".

Da der er tale om et relativt stort antal ansøgninger til hjemmeplejen, og da tidligere begået volds- og berigelseskriminalitet samt forbrydelser mod kønssædeligheden inden for de seneste år (5 år) må betragtes som relevante og dermed saglige kriterier i forbindelse med ansættelse af hjemmeplejens personale, jf. ovenfor, findes kommunalbestyrelsens beslutning af 30. marts 1998 ikke at være ulovlig (og tilsvarende gælder kommunalbestyrelsens beslutning af 25. januar 1999).

Det bemærkes i øvrigt, at kravet klart fremgår af kommunens stillingsannoncer.

Hertil bemærkes yderligere, at kravet om ren straffeattest for de pågældende forbrydelser ikke er undtagelsesfrit, jf. kommunalbestyrelsens beslutning af 25. januar 1999. Der er således ikke tale om, at der indføres forbud mod det frie skøn i ansættelsessager i hjemmeplejen m.v.

I særlige situationer, hvor en ansøger uanset at den pågældende er straffet for de pågældende former for kriminalitet, og hvor ansættelsesudvalget i hjemmeplejen m.v. finder, at den pågældende ansøger trods den tidligere begåede kriminalitet alligevel skønnes egnet til ansættelse, skal sagen med institutionens/afdelingens begrundelse for ansættelse forelægges magistraten til afgørelse.

Om de to nævnte cirkulærer bemærkes, at Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 kun gælder for statsligt ansatte, og at Indenrigsministeriets cirkulære nr. 109 af 29. maj 1963 kun er vejledende for kommunerne efter sit indhold, og i øvrigt at kommunalbestyrelsens beslutning af 30. marts 1998 og af 25. januar 1999 ikke findes at stride mod cirkulæret, idet beslutningen kun vedrører begrænsede stillingskategorier og dels er begrænset til særlige relevante former for kriminalitet samt at der herudover konkret er mulighed for at dispensere fra hovedreglen.

Om de to konkrete sager, der er anført af Krim hhv. FOB 1980, side 623, og UfR 1983.530 H, bemærkes, at ombudsmandens prøvelse i sagen vedrører primært spørgsmålet om det formelle beslutningsgrundlag i sagen forud for postvæsenets afskedigelse af et ekstrabud, hvor ombudsmanden konkluderede, at den konkrete afskedigelse blev truffet på et ufyldstgørende grundlag. I dommen fra 1983 tog Højesteret konkret stilling til, hvorvidt en fradømmelse af kørekort fra en pilot for anden gang på grund af spirituskørsel skulle medføre fratagelse af retten til at gøre tjeneste på et luftfartøj efter luftfartslovens bestemmelser. Efter Højesterets dom blev den administrative afgørelse fra luftfartsmyndighederne om fratagelsen opretholdt.

De pågældende to meget konkrete sager fra henholdsvis Folketingets Ombudsmand og Højesteret vedrører således beslægtede spørgsmål, men kan ikke anvendes som retskildegrundlag ved vurderingen af lovligheden af kommunalbestyrelsens beslutning af 30. marts 1998 og af 25. januar 1999.

Det er således om anført ovenfor kommunens opfattelse, at de pågældende kommunalbestyrelsesbeslutninger af 30. marts 1998 og af 25. januar 1999 ikke kan betragtes som ulovlige.”

Vedlagt Frederiksberg Kommunens udtalelse til Indenrigsministeriet af 3. februar 1999 var følgende mindretalsudtalelse fra den socialdemokratiske gruppe:

”Kommunalbestyrelsens flertal vedtog den 30. marts 1998 under dagsordenspkt. 111 en indstilling af følgende ordlyd...**at det fremover skulle være muligt at bede om at få forevist en straffeattest uden dom for vold eller berigelsesforbrydelser før en ansættelse i den kommunale hjemmepleje**

Socialdemokraterne deltog i flertallet for denne vedtagelse, men vi finder ikke, at kommunalbestyrelsen ved vedtagelsen af denne (reviderede) indstilling har stillet et generelt krav om en ”ren” straffeattest ved ansættelse i hjemmehjælpen, som oprindeligt ønsket af Dansk Folkeparti.

Det er derimod vedtaget, at alle ansøgere, som søger stilling i hjemmeplejen, under ansættelsesproceduren skal fremlægge en straffeattest, som herefter skal undergå en individuel bedømmelse.

Først skal det skønnes, om vedkommende kommer til at arbejde alene i klienters hjem: (og dette blev bekræftet flere gange [under] debatten om dagsordenspunktet, både af Socialudvalgsformanden og af andre, incl. under-tegnede). Hvis dette er tilfældet, må medarbejderen som hovedregel ikke indenfor de sidste fem år være dømt for vold eller berigelsesforbrydelser. På denne måde får de berørte klienter sikkerhed for, at vedkommende ikke har været straffet for de to forbrydelser i de sidste fem år.

Medarbejdere som ikke skal arbejde alene, skal også fremlægge straffeattest, men her er skønnet friere vedr. vold og berigelsesforbrydelser.

For alle medarbejdere skal andre forbrydelser end vold og berigelsesforbrydelser, som fremgår af straffeattesten, også drøftes under ansættelsesproceduren, og igen skal der skønnes, om en evt. forbrydelse kan få betydning for ansættelsesforholdet.

Tidligere straffede personer er således ikke afskåret fra at søge job i hjemmeplejen på Frederiksberg, men de kan ikke forvente at få adgang til alle former for job.

Hensynet til trygheden hos brugerne, de ældre, som skal lukke et vildt-fremmed menneske ind i deres hjem, vil således i nogen tilfælde gå forud for hensynet til en i øvrigt ønskværdig resocialisering af tidligere straffede.

De tidligere straffede må også selv – inden ansøgning om job i hjemmeplejen – overveje, om de ønsker deres fortid fremlagt under ansættelsesproceduren, idet en straffeattest vil blive afkrævet af samtlige ansøgere.

Det kan ex tuto bemærkes, at Socialdemokraterne den 25. januar 1999 stemte imod en indstilling til kommunalbestyrelsen om, **"at der i hjemmeplejen indføres regler om krav om ren straffeattest for så vidt angår domme for forbrydelser mod kønssædeligheden, samt at kravet om ren straffeattest for så vidt angår domme for berigelseskriminalitet, vold og forbrydelser mod kønssædeligheden, også skal gælde for ældreområdet som helhed, herunder plejehjemmene.**

Såfremt der i særlige tilfælde – efter en konkret vurdering i institutionen/afdelingen – ønskes ansættelse af en ansøger, der ifølge straffeattest er straffet for en af de omhandlede lovovertrædelser, forelægges spørgsmålet for magistraten til afgørelse."

Der er efter vedtagelsen af denne nye indstilling efter Socialdemokratiets opfattelse tale om en markant ændring af anvendelsen af straffeattester, idet der nu tales om en "ren" straffeattest for så vidt angår de nævnte forbrydelser, som i øvrigt udvides med en ny gruppe forbrydelser (imod kønssædeligheden). Herved generaliseres udelukkelsen af en gruppe ansøgere til de nævnte ansættelsesområder, således at en række tidligere straffede flyttes over i kategorien, hvor et skøn over den omhandlede forbrydelses betydning for arbejdsforholdet som hovedregel helt er udeladt.

Anvendelsen af "rene" straffeattester skal endvidere omfatte hele hjemmeplejen og plejehjemmene, og ikke kun særlige stillinger, hvor der arbejdes alene i klientens hjem, således at et skøn f.s.v. angår arbejdets art også udelukkes.

Vi finder det betænkeligt, at den tidligere forudsete procedure, hvor alle ansøgere skulle fremlægge en straffeattest, og hvor der skulle ske en individuel prøvelse af hver enkelt ansøgers straffeattest og frem-

tidige arbejdsopgaver, nu ændres til en generel udelukkelse af en stor gruppe tidligere straffede for ansættelse i hjemmepleje og plejehjem i Frederiksberg Kommune."

Vedlagt Frederiksberg Kommunens udtalelse til Indenrigsministeriet af 3. februar 1999 var endvidere følgende mindretalsudtalelse fra Elisabeth Bruun, medlem af kommunalbestyrelsen for Socialistisk Folkeparti:

"Med henvisning til ovennævnte sag skal jeg meddele, at jeg er uenig i, at flertallets beslutning om at kræve ren straffeattest for så vidt angår domme for volds- og berigelsesforbrydelser for medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klienters hjem er lovlig.

Baggrunden for, at jeg ikke mener, at beslutningen er lovlig er følgende:

Stillingsopslagene inden for det nævnte område indeholder en passus om, at kommunen kræver **ren straffeattest for volds- og berigelsesforbrydelser**. Der er altså tale om en ordlyd, der ikke levner ansættelsesmyndigheden mulighed for at skelne mellem bagatelagte forseelser og meget grove volds- og berigelsesforbrydelser. Efter ordlyden af stillingsopslagene er man **udelukket** fra at søge en sådan stilling, hvis det af straffeattesten fremgår, at den pågældende har begået en volds- eller berigelsesforbrydelse. Hermed er den individuelle vurdering på forhånd afskåret.

Da der er tale om stillinger, hvor en ansøger skal arbejde alene i klienternes hjem, og da der kan være tale om svage klienter, er jeg enig med flertallet i, at det efter omstændighederne kan være relevant at udelukke en ansøger, der er straffet for forbrydelser af en vis grovhed fra ansættelse i sådanne stillinger. Et sådant hensyn kunne tilgodeses ved, at man i stillingsopslaget anførte, at den person, der blev udvalgt til ansættelse, ville blive bedt om at fremvise en straffeattest med henblik på at vurdere, om eventuelle volds- og berigelseskriminalitet skulle føre til, at vedkommende ikke kunne ansættes. Dette ville dels føre til, at potentielle ansøgere ikke på forhånd blev afskåret fra at søge og dels at der konkret kunne tages stilling til forhold som fx forbrydelsens grovhed og omstændigheder og måske også ansøgerens forhold (ung alder etc.) på gerningstidspunktet. Med andre ord ville dette åbne mulighed for en konkret vurdering fra sag til sag.

Det forhold, at kravet om **ren** straffeattest er begrænset til dels særlige stillingskategorier og dels til særlige relevante former for kriminalitet set i forhold til stillingsindholdet indebærer efter min mening ikke, at der foretages et individuelt skøn, og det udgør heller ikke en saglig begrundelse for at fravige forbudet mod "skøn under regel". Jeg finder heller ikke, at antallet af ansøgere eller stillingsbesættelser inden for hjemmeplejen kan føre til, at dette forvaltningsretlige princip fraviges. ...

Jeg finder ikke, at dommen i UfR 1993.307 kan anvendes til at underbygge dette synspunkt, bl.a. fordi der er tale om helt forskellige forhold. At det er fundet berettiget ved tildeling af hyrevognsbevillinger at tage hensyn til forhold som anciennitet og indtjening i en foreløbig grovsortering af en ansøgerkreds kan efter min mening på ingen måde sammenlignes med, at man udelukker **alle** med selv den mindste volds- eller berigelsesforbrydelse fra at komme i betragtning til en stilling af nævnte karakter.

Jeg finder derfor, at kommunalbestyrelsens flertals beslutning af 30. marts 1998 er ulovlig.

I kommunens svar til Indenrigsministeriet nævnes, at kravet om ren straffeattest fremgår klart af kommunens stillingsopslag. Som jeg har nævnt ovenfor gør det efter min mening ikke beslutningen lovlig, idet netop kravet om ren straffeattest reelt afskærer personer, der ikke kan [fremvise] en sådan fra at søge stillingen.

Når kommunen i sit svar skriver, at "*kravet om ren straffeattest for de pågældende forbrydelser ikke er undtagelsesfrit, jf. kommunalbestyrelsens beslutning af 25. januar 1999. Der er således ikke tale om, at der indføres et forbud mod det frie skøn i ansættelsessager i hjemmeplejen m.v.*" skal jeg hertil bemærke, at der er tale om en efterfølgende beslutning. Det er min opfattelse, at der med den beslutning, der blev truffet den 30. marts 1998, reelt var tale om et forbud mod ansættelse af personer med de nævnte straffe i hjemmeplejen.

Med hensyn til den beslutning der blev truffet den 25. januar 1999, og som åbner mulighed for et vist skøn, finder jeg, at beslutningens formulering skaber alvorlig tvivl om, hvorvidt der reelt er tale om et frit skøn for ansættelsesmyndigheden. Man opretholder nemlig som hovedregel kravet om en ren straffeattest, og dette vil formentlig stadig fremgå af stillingsopslaget. Hvis dette er tilfældet, vil man fortsat reelt afskære potentielle ansøgere, der er straffet for de forhold, der efter den nye beslutning er omfattet af kravet, fra at søge stillingen. Den undtagelse, der samtidig blev besluttet, nemlig at et ansættelsesudvalg, der alligevel ønsker at ansætte en straffet person, kan forelægge sagen for Magistraten, åbner vel muligheden for et vist skøn. Jeg finder dog, at [en] procedure, hvorefter en ansættelsesmyndighed ikke selv kan træffe beslutningen men skal forelægge sagen for Magistraten, er lagt sådan til rette, at den i praksis fortsat vil afskære straffede personer fra ansættelse i langt de fleste situationer.

Afslutningsvis vil jeg konkludere, at jeg opfatter kommunalbestyrelsens flertals beslutning af 30. marts 1998 som ulovlig. Med hensyn til beslutningen af 25. januar 1999 erkender jeg, at den indebærer en stærkt begrænset mulighed for at udøve et skøn. Jeg finder dog, at denne mulighed er så stærkt begrænset på grund af den procedure, den er undergivet, at det derfor er stridende mod ånden i det forvaltningsretlige princip om, at man ikke må sætte skøn under regel".

Med brev af 9. februar 1999 fremsendte Indenrigsministeriet kopi af Frederiksberg Kommunes udtalelse af 3. februar 1999 til Krim med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger i den anledning.

I brev af 15. februar 1999 til Indenrigsministeriet har Krim anført følgende:

"Krim opfatter brevet således, at kommunen anerkender, at der består en pligt til at foretage en konkret individuel vurdering af ansøgere til stillinger ved kommunen.

På side 3, 6. afsnit, anfører kommunen, at kommunen ikke har udarbejdet interne regler, der strider mod retsgrundsætningen om "skøn under regel". ...

Efter Krims retshjælps opfattelse strider ovennævnte to beslutninger utvivlsomt mod retsgrundsætningen om "skøn under regel", idet de fører til, at *alle*, der inden for de seneste 5 år forud for ansøgningstidspunktet er straffet for volds- berigelsesforbrydelser eller forbrydelser mod kønssædeligheden, udelukkes fra bestemte stillingskategorier: Søger en person, der er straffet for én af de omhandlede forbrydelseskategorier, én af de af beslutningerne omhandlede stillinger, udelukkes pågældende ifølge beslutningerne – uden nærmere prøvelse – fra stillingen.

Dette indebærer, at en person, der for eksempel er straffet for et enkeltstående butikstyveri, der er pådømt flere år forud for ansøgningstidspunktet, ikke vil kunne komme i betragtning til en af de omhandlede stillinger. Som det fremgår af vedlagte artikel fra Berlingske Tidende den 5. februar 1999, vil en sådan person formentlig kunne blive polititjenestemand, hvis han/hun – ligesom andre ansøgere – i øvrigt opfylder kriterierne for ansættelse. Krims Rets Hjælp fik i oktober 1998 omgjort en beslutning om, at en person, der i 1994 blev straffet for hæleri, ikke kunne optages i politiet. (Det er almindeligt antaget, at politiet kan stille særlige strengere krav ved besættelse af stillinger). Heller ikke andre forbrydelser mod kønssædeligheden har en sådan karakter, at det er sagligt – uden nærmere prøvelse – at udelukke *alle*, der er dømt for sådanne forbrydelser, fra bestemte stillinger. Har for eksempel en 15-årig dreng haft et seksuelt forhold til en 14-årig pige, vil han kunne straffes for en forbrydelse mod kønssædeligheden. Det kan ikke på nogen måde udelukkes, at drengen ikke senere vil være egnet til at blive hjemmehjælper ved Frederiksberg Kommune.

Frederiksberg Kommune henviser til dommen UfR 1993.307 H., som tillader, at et stort antal ansøgere til hyrevognsbevillinger blev udelukket fra at komme i betragtning, fordi de ikke i tiden forud for ansøgningstidspunktet havde ”indkørt” et bestemt beløb.

Det fremgår af dommen, at man finder det sagligt relevant at lægge vægt på, hvor meget ansøgere kører i deres hyrevogne. Det fremgår endvidere, at hyrevognsmyndigheden uden nærmere prøvelse må udelukke ansøgere, der har ”indkørt” et beløb, som utvivlsomt er for lavt. Dommen er efter Krims opfattelse rimelig, idet det forekommer åbenbart sagligt, at en taxavognmand, som kører meget lidt i sin taxa, ikke skal optage pladsen for taxavognmænd, som kører meget og dermed yder publikum en bedre service.

En tilsvarende måleligt (og objektivt) kriterium findes ikke, når man sammenligner to eller flere straffede (eller ustraffede) personer. Som eksemplerne ovenfor viser, kan berigelsesforbrydelser og seksualforbrydelser dække over ganske harmløse handlinger. Derfor er det ikke lovligt, at kategorier af straffede på forhånd udelukkes fra bestemte stillinger ved kommunen. § 3 i cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963, der antages blot at være en kodificering af almindelige retsgrundsætninger, siger således blandt andet: ”Der må ikke fastsættes almindelige administrative forskrifter, hvorefter straffede eller grupper af straffede generelt udelukkes fra ansættelse i visse stillinger”.

Efter Krims opfattelse har kommunen grundlæggende misforstået reglerne om pligtmæssigt skøn, når kommunen på side 2, 5. afsnit, anfører, at det er udtryk for en ”konkret vurdering”, når magistraten tilpligter ”institutionen/afdelingen”, at det skal forelægges magistraten til afgørelse, hvis institutionen/afdelingen (undtagelsesvist) skulle ønske at ansætte en person, der er straffet for en forbrydelse, der er omfattet af beslutningerne. Ved denne fremgangsmåde tillader kommunen ”institutionen/afdelingen” uden nærmere prøvelse at udelukke alle ansøgere, der er straffet for de af beslutningerne omhandlede forbrydelser, fra de af beslutningerne omhandlede arbejdsområder. Sagt på en anden måde: Det er kun i de tilfælde, hvor ”institutionen/afdelingen” foretager et lovligt pligtmæssigt skøn, at ”institutionen/afdelingen” har pligt til at lade afgørelsen censurere ved magistraten. I de tilfælde, hvor ”institutionen/afdelingen” blot vælger at udelukke enhver ansøger, der er straffet for de af beslutningerne omhandlede forbrydelser, og dermed ikke foretager et pligtmæssigt skøn, behøver ”institutionen/afdelingen” ikke at forelægge sagen for magistraten.”

Frederiksberg Kommune har efter ministeriets telefoniske anmodning supplerende oplyst, at Frederiksberg Kommunes hjemmepleje rekrutterer ca. 35 medarbejdere om måneden – d.v.s. ca. 420 om året. Frederiksberg Kommune har ikke kunnet oplyse, hvor mange ansøgninger kommunen modtager i den anledning. Kommunen har telefonisk oplyst, at uopfordrede ansøgninger løbende samles i

kommunen, hvorefter stillingerne i vidt omfang besættes med disse ansøgere. Kommunen har endvidere oplyst, at der ikke efter kommunalbestyrelsesbeslutningen af 25. januar 1999 er blevet forelagt ønsker for Magistraten om ansættelse af ansøgere i hjemmeplejen, der ifølge straffeattest var straffet for en af de omhandlede lovovertrædelser.

Frederiksberg Kommune har desuden efter telefonisk anmodning fremsendt et eksempel på en stillingsannonce til en stilling som social- og sundhedsassistent i Frederiksberg Hjemmepleje. Det fremgår heraf, at ansættelse vil være under forudsætning af, at der fremvises privat straffeattest inden ansættelse i stillingen. Frederiksberg Kommune har telefonisk oplyst, at eksemplet illustrerer den formulering, der er benyttet i kommunens stillingsannoncer i perioden efter kommunens afgivelse af hørings svar den 3. februar 1999.

Indenrigsministeriets kompetence:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet udøver over for Frederiksberg Kommune, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999).

Indenrigsministeriet kan ikke tage stilling til, om Frederiksberg Kommunes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigsministeriets kompetence er begrænset i sager vedrørende uoverensstemmelser mellem Frederiksberg Kommune og kommunens ansatte. Ministeriet kan således ikke tage stilling til ansættelsesretlige spørgsmål.

Indenrigsministeriet kan dog i sager vedrørende uoverensstemmelser mellem Frederiksberg Kommune og kommunens ansatte tage stilling til, hvorvidt kommunen har tilsidesat offentligretlig lovgivning, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Der kan i den forbindelse henvises til betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 73 og 155, samt den kommenterede kommunale styrelseslov, 1996, side 242.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Indenrigsministeriet finder på baggrund af sagens oplysninger anledning til at udtale sig om følgende spørgsmål:

1. Sagligheden af Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutninger om at kræve ren straffeattest
2. Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutningers forenelighed med princippet om forbud mod skøn under regel

Ad 1. Sagligheden af Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutninger om at kræve ren straffeattest

En beslutning om ansættelse eller om afslag på ansøgning om ansættelse beror i almindelighed på et frit skøn. Ansættelsesskønnet er dog undergivet de retlige grænser, der sædvanligvis opstilles for forvaltningens skønsudøvelse. Heraf følger, at der ikke må inddrages sagligt uvedkommende hensyn i ansættelsesskønnet. Ansættelsesskønnet forudsætter en afvejning af de relevante hensyn, der danner grundlag for vurderingen af, hvorvidt den pågældende er egnet til stillingen. Der skal altid foretages en nærmere vurdering af ansøgernes kvalifikationer, og som udgangspunkt har en myndighed pligt til at ansætte den bedst kvalificerede ansøger.

Kravet om saglighed i forvaltningen udelukker ikke, at der ved ansættelse kan lægges vægt på, hvorvidt en ansøger har begået et strafbart forhold.

Det antages, at en ansøger, der har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, som begrunder en nærliggende fare for misbrug af vedkommende stilling, ikke kan ansættes som tjenestemand eller i en anden stilling inden for staten.

Et strafbart forhold bedømmes endvidere på grundlag af et værdighedskrav, hvis nærmere indhold afhænger af den ansøgte stillings karakter, herunder om der er tale om tjenstemandsansættelse eller antagelse på overenskomstvilkår. Værdighedskravet beskrives også som et sagligt egnethedskriterium.

Der kan herved henvises til betænkning nr. 239/1959 om straffede personers ansættelse i stat og kommune, side 11f, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, side 140, og Jørgen Mathiasen, Forvaltningspersonellet, 1990, side 57f.

Et generelt krav om en ren straffeattest vil udelukke alle ansøgere med tilførsler til straffeattesten og derved afskære konkrete overvejelser om karakteren af den begåede forbrydelse i forhold til karakteren af den ansøgte stilling og ansøgerens nuværende forhold i øvrigt. Et sådant generelt krav vil derfor ikke være sagligt.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har ved beslutninger af 30. marts 1998 og 25. januar 1999 stillet krav om, at medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, kan fremvise en ren straffeattest for så vidt angår domme for voldsforbrydelser, berigelsesforbrydelser og for forbrydelser mod kønssædeligheden.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har således konkretiseret den type af forbrydelser, der efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indgå som et kriterium i forbindelse med ansættelsesskønnet for medarbejdere i hjemmeplejen, der skal arbejde alene i klientens hjem. Frederiksberg Kommunalbestyrelse har således ikke opstillet et generelt krav om ren straffeattest.

En varetagelse af hensynet til trygheden for de af kommunens borgere, for hvem det på grund af et konkret - og som oftest helbredsbetings - behov er nødvendigt at modtage hjælp til personlig pleje eller praktisk hjælp fra kommunens hjemmehjælpere, må efter Indenrigsministeriets opfattelse anses for at være sagligt i ansættelsessager. Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at hjemmehjælperen arbejder alene i klientens hjem, hvilket efter ministeriets opfattelse er en stilling, der kræver en særlig tillid.

Ministeriet finder endvidere, at varetagelsen af dette hensyn til tryghed sagligt kan ske ved at inddrage som et kriterium i ansættelsesskønnet, hvorvidt ansøgeren har begået berigelsesforbrydelser, voldsforbrydelser eller forbrydelser mod kønssædeligheden. Ministeriet har herved - for så vidt angår berigelsesforbrydelser - supplerende lagt vægt på, at hjemmehjælperen i forbindelse med sit arbejde kan få overladt penge af klienten eller kan have umiddelbar adgang til penge og andre værdier i klientens hjem.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutninger af 30. marts 1998 og 25. januar 1999 således ikke udtryk for, at der inddrages sagligt uvedkommende hensyn i ansættelsesskønnet for medarbejdere i hjemmeplejen, der skal arbejde alene i klientens hjem.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har ved beslutning af 25. januar 1999 tillige stillet krav om, at medarbejdere, som ansættes i stillinger inden for ældreområdet som helhed, herunder plejehjemmene, kan fremvise en ren straffeattest for så vidt angår domme for voldsforbrydelser, berigelsesforbrydelser og for forbrydelser mod kønssædeligheden.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har således også konkretiseret den type af forbrydelser, der efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indgå som et kriterium i forbindelse med ansættelsesskønnet for medarbejdere, der ansættes inden for ældreområdet som helhed.

Det kan give anledning til nærmere overvejelse, hvorvidt der for stillinger inden for ældreområdet som helhed kræves den samme særlige tillid, som gælder ved stillinger, hvor medarbejderen arbejder alene i klientens hjem.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at karakteren af stillinger, hvor en medarbejder inden for ældreområdet arbejder alene i en plejehjemsbeboers bolig kan sidestilles med karakteren af stillinger, hvor en medarbejder arbejder alene i en klients private hjem. Der er således efter Indenrigsministeriets opfattelse de samme hensyn til tryghed, der sagligt kan varetages ved at inddrage som et kriterium i ansættelsesskønnet, hvorvidt ansøgeren til en sådan stilling har begået berigelsesforbrydelser, voldsforbrydelser eller forbrydelser mod kønssædeligheden.

Indenrigsministeriet kan endvidere ikke udelukke, at det også ved varetagelse af andre stillinger inden for ældreområdet må anses for sagligt at inddrage disse kriterier i ansættelsesskønnet. Efter Indenrigsministeriets opfattelse må det imidlertid for at inddrage disse kriterier kræves, at den ansatte ved varetagelse af den pågældende stilling har funktioner i forhold til de ældre, hvor særlig tillid kræves, f.eks. hvor den ansatte i enrum yder en ældre klient personlig pleje eller praktisk hjælp eller har penge tilhørende en ældre klient i sin varetægt eller umiddelbar adgang til penge og andre værdier tilhørende en ældre klient.

Indenrigsministeriet bemærker i øvrigt, at kriteriets vægt ved afvejningen af de forskellige kriterier, der indgår i ansættelsesskønnet, må svækkes, i det omfang kravet til den tillid, der kræves for at beklæde stillingen, lempes.

Under denne forudsætning er Frederiksberg Kommunes beslutning af 25. januar 1999 efter Indenrigsministeriets opfattelse således ikke udtryk for, at der inddrages sagligt uvedkommende hensyn i ansættelsesskønnet for medarbejdere inden for ældreområdet som helhed.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har ved beslutning af 25. januar 1999 stillet krav om, at medarbejdere, som ansættes i stillinger i børneinstitutioner, folkeskoler og døgninstitutioner for psykisk udviklingshæmmede, kan fremvise en ren straffeattest for så vidt angår domme for voldsforbrydelser og for forbrydelser mod kønssædeligheden.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har således også konkretiseret den type af forbrydelser, der efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indgå som et kriterium i forbindelse med ansættelsesskønnet for medarbejdere, der ansættes i børneinstitutioner m.v.

En varetagelse af hensynet til trygheden for de børn, der tilbydes ophold, pasning og undervisning på kommunens institutioner, må efter Indenrigsministeriets opfattelse anses for at være sagligt i ansættelsessager. Indenrigsministeriet har herved navnlig lagt vægt på, at der er tale om stillinger, der kræver en særlig tillid, idet børn overlades i medarbejderens varetægt og - i visse tilfælde – under medarbejderens eneopsyn. Indenrigsministeriet finder endvidere, at der er tale om stillinger, hvor der på grund af ung alder eller ringe psykisk udvikling kan være et vist afhængighedsforhold for barnet i forhold til medarbejderen. Institutionsmedarbejdere vil desuden i visse tilfælde yde institutionens børn hjælp til personlig pleje.

Indenrigsministeriet finder, at varetagelsen af dette hensyn til børnenes tryghed sagligt kan ske ved at inddrage som et kriterium i ansættelsesskønnet, hvorvidt ansøgeren har begået voldsforbrydelser eller forbrydelser mod kønssædeligheden.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutning af 25. januar 1999 således ikke udtryk for, at der inddrages sagligt uvedkommende hensyn i ansættelsesskønnet for medarbejdere i børneinstitutioner.

Ad 2. Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutningers forenelighed med princippet om forbud mod skøn under regel

Ansættelsesskønnet forudsætter en afvejning af alle relevante hensyn. Udgangspunktet er, at en stilling skal søges besat med den ud fra en samlet vurdering bedst kvalificerede ansøger.

Der kan herved henvises til Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 1990, side 60, og Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 145ff.

Der er en almindelig forvaltningsretlig formodning imod, at en myndighed lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser en skønsmæssig afvejning. Denne formodning gælder også ved ansættelsesbeslutninger.

Der kan herved henvises til Poul Andersen, Forvaltningsret, 5. udgave, side 357, Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 1990, side 61 og Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 147.

Dette udgangspunkt om forbud mod ”skøn under regel” kan for så vidt angår adgangen til at begrænse afvejningen fraviges ud fra hensynet til den administrative sagsbehandling.

Der kan herved henvises til Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver - Hjemmel – Organisation, 1997, side 175, og Ugeskrift for Retsvæsen 1993, side 307 H.

Frederiksberg Kommune har i sit høringssvar af 13. februar 1999 til Indenrigsministeriet henvist til den nævnte dom. Frederiksberg Kommune har til støtte for sit synspunkt anført, at der er ansat ca. 600 hjemmehjælpere i Frederiksberg Kommune, og at der erfaringsmæssigt er stor udskiftning blandt de ansatte. Frederiksberg Kommune har telefonisk supplerende oplyst, at Frederiksberg Kommunes Hjemmepleje rekrutterer ca. 420 medarbejdere til hjemmeplejen om året. Frederiksberg Kommune har ikke kunnet oplyse, hvor mange ansøgninger kommunen modtager i den anledning. Uopfordrede ansøgninger samles løbende i kommunen, hvorefter stillingerne i vidt omfang besættes med disse ansøgere.

Indenrigsministeriet finder ikke ud fra de foreliggende oplysninger at kunne lægge til grund, at antallet af ansøgninger betydeligt overstiger antallet af ledige stillinger i hjemmeplejen i Frederiksberg Kommune. Ministeriet finder derfor ikke, at en intern regel, der begrænser afvejningen, allerede af den grund vil være lovlig.

Det er endvidere Indenrigsministeriets opfattelse, at det forhold, at kommunalbestyrelsen ikke generelt har stillet krav om ren straffeattest fra ansøgere til alle ledige kommunale stillinger, ikke kan tillægges betydning ved vurderingen af, hvorvidt kommunalbestyrelsens beslutninger må anses for at være i strid med forbudet mod skøn under regel. Dette forbud findes også at kunne tilsidesættes ved opstillingen af en regel, der (alene) omfatter særlige grupper af ansatte. Det bemærkes, at dette også er forudsat i § 3 i Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under staten af personer, der har begået strafbare forhold, hvorefter der ikke må fastsættes almindelige administrative forskrifter om, at straffede eller grupper af straffede generelt udelukkes fra ansættelse i visse stillinger. Indenrigsministeriet har i cirkulære nr. 109 af 29. maj 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under kommunerne af personer, der har begået strafbare forhold, henstillet, at der ved behandlingen af sager af den omhandlede art følges tilsvarende retningslinier, som der er fastsat for ansættelse under staten.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har ved beslutning af 30. marts 1998 stillet krav om, at medarbejdere i hjemmeplejen, som ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, kan fremvise en ren straffeattest for så vidt angår domme for volds- og berigelsesforbrydelser.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning efter sin formulering må forstås således, at ansøgere, der ikke kan fremvise en ren straffeattest for så vidt angår volds- og berigelsesforbrydelser, på forhånd er udelukket fra at komme i betragtning til den pågældende stilling. Kriteriet om, at ansøgeren skal kunne fremvise en ren straffeattest, tillægges således en sådan vægt, at afvejningen af de øvrige relevante kriterier i ansættelsesskønnet afskæres, såfremt dette kriterium ikke kan opfyldes.

På denne baggrund er det Indenrigsministeriets opfattelse, at Frederiksberg Kommune med beslutningen har afskåret afvejningen af saglige kriterier i strid med den gældende retsgrundsætning om, at der skal ske ansættelse af den bedst kvalificerede.

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har med sin beslutning af 25. januar 1999 udvidet kravet om ren straffeattest i hjemmeplejen til også at gælde forbrydelser mod kønssædeligheden. Frederiksberg Kommunalbestyrelsen har ved beslutningen af 25. januar 1999 endvidere udvidet den kreds af stillinger, hvortil der stilles krav om ren straffeattest for så vidt angår nærmere angivne forbrydelser. Samtidig har kommunalbestyrelsen fastsat, at såfremt der i særlige tilfælde i institutionen/afdelingen ønskes ansættelse af en ansøger, der ifølge straffeattest er straffet for en af de omhandlede lovovertrædelser, forelægges spørgsmålet om ansættelse til magistraten til afgørelse.

Indenrigsministeriet har forstået Frederiksberg Kommunalbestyrelses udtalelse i sagen således, at beslutningen om, at spørgsmålet om ansættelse kan forelægges for magistraten, såfremt der efter en konkret vurdering af alle relevante saglige kriterier er et ønske fra institutionen/afdelingen om at ansætte en ansøger, der ikke opfylder kravet om ren straffeattest, vedrører såvel medarbejdere i hjemmeplejen, der ansættes i stillinger, hvor de skal arbejde alene i klientens hjem, som medarbejdere, der ansættes i stillinger inden for ældreområdet som helhed, og medarbejdere, der ansættes i stillinger i børneinstitutioner, folkeskoler og døgninstitutioner for psykisk udviklingshæmmede.

Denne mulighed for at ansøgere, der ikke opfylder kravet om ren straffeattest, efter forelæggelse af spørgsmålet for magistraten kan blive ansat i stillinger, som omhandlet i den foreliggende sag, kan give anledning til en vis tvivl om, hvorvidt retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede ansøger tilsidesættes ved anvendelse af en intern regel, der udelukker skønnet. Ordlyden af det fremsendte eksempel på en stillingsannonce – en ordlyd der ifølge Frederiksberg Kommune siden februar 1999 er brugt i alle relevante stillingsannoncer – indebærer heller ikke i sig selv et ufravigeligt krav om ren straffeattest for så vidt angår de omhandlede lovovertrædelser.

Det fremgår imidlertid af Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutning, at forelæggelse for magistraten alene forventes at ske i "særlige" tilfælde, og der er ikke efter beslutningen af 25. januar 1999 blevet forelagt ønsker om ansættelse af ansøgere i hjemmeplejen, der ifølge straffeattest var straffet for en af de omhandlede lovovertrædelser. Det forhold, at spørgsmål om ansættelse af en ansøger, der ikke har ren straffeattest, skal forelægges for magistraten, således at det ikke – som normalt - tilkommer vedkommende institution eller afdeling selv at træffe afgørelse om ansættelse af ansøgere i de tilfælde, hvor ansøgere ikke har ren straffeattest, må endvidere antages at indebære, at selv overvejelser om ansættelse af sådanne ansøgere vil have undtagelsens karakter. Indenrigsministeriet er derfor mest tilbøjeligt til at mene, at der reelt er tale om udelukkelse af ansættelse af ansøgere, der ikke har ren straffeattest for så vidt angår de omhandlede lovovertrædelser.

Indenrigsministeriet er således mest tilbøjeligt til at mene, at Frederiksberg Kommunalbestyrelse med sine beslutninger har afskåret afvejningen af saglige kriterier i strid med den gældende retsgrundsætning om, at der skal ske ansættelse af den bedst kvalificerede.

Indenrigsministeriet har i dag underrettet Frederiksberg Kommunalbestyrelse om ministeriets retsopfattelse og anmodet om at modtage underretning om, hvad der videre foretages i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Frederiksberg Kommunalbestyrelse.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen